COUR DES COMPTES

----------

PREMIERE CHAMBRE

----------

PREMIERE SECTION

----------

***Arrêt n° 69520***

TRESORIER-PAYEUR GENERAL DE MAine-et-loire

Exercices 2007 et 2009

Rapport n° 2013-574-0

Audience publique du 23 octobre 2013

Lecture publique du 23 avril 2014

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les comptes de gestion rendus pour les exercices 2007 et 2009 par M. X, trésorier-payeur général de Maine-et-Loire ;

Vu les pièces produites à l’appui de ces comptes ou recueillies au cours de l’instruction ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 111-1, L. 142-1,   
R. 112-8 et R. 142-1 à R. 142-25 ;

Vu l'article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 et le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l’article 60 de la loi de 1963 modifiée ;

Vu les lois et règlements applicables à la comptabilité des comptables du Trésor, la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances et le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu l’arrêté du 26 septembre 2006 relatif à la fixation du cautionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, des comptables directs du Trésor et des huissiers du Trésor public ;

Vu la circulaire du ministre du budget du 30 septembre 2003, relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État et l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 ;

Vu l’arrêté du Premier Président de la Cour des comptes n° 11-829 du 27 décembre 2011 portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu le réquisitoire à fin d’instruction de charges n° 2012-61 RQ-DB du 3 octobre 2012, notifié le 8 novembre 2012, dont M. X a accusé réception le 10 novembre 2012 ;

Vu la décision du président de la première chambre de la Cour des comptes désignant M. Alain Levionnois, conseiller référendaire, pour instruire les suites à donner au réquisitoire susvisé ;

Vu les observations du 9 mars 2013 de M. X ;

Vu le rapport à fin d’arrêt n° 2013-574-0 de M. Alain Levionnois ;

Vu les conclusions n°689 du Procureur général de la République en date du 9 octobre 2013 ;

Vu la lettre du 14 octobre 2013 du président de la Première Chambre désignant M. Jean-Michel de Mourgues, conseiller maître, en qualité de réviseur ;

Vu la lettre du 2 octobre 2013 informant M. X de la date de l’audience publique, ensemble l’accusé de réception de cette lettre en date du 5 octobre 2013 ;

Entendus en audience publique, M. Alain Levionnois, en son rapport oral, M. Yves Perrin, avocat général, en ses conclusions orales et M. X en ses observations, ce dernier ayant eu la parole en dernier ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du ministère public et après avoir entendu M. de Mourgues, conseiller maître, en ses observations ;

**Première charge**

Considérant que le réquisitoire a constaté qu’en exécution du mandat n° 187 du 5 avril 2007, le comptable a payé, au profit d’un agent du Trésor, une indemnité pour frais de changement de résidence entre la métropole et Mayotte d’un montant de 11 790,58 € ; qu’il y avait une présomption de charge à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2007, au motif que la dépense précitée présentait une erreur de liquidation ; que les dispositions réglementaires en vigueur devaient conduire à déterminer le montant de cette indemnité en prenant en compte la seule distance orthodromique entre la métropole et Mayotte, et non la distance supplémentaire résultant d'une éventuelle obligation de transit par la Réunion ;

Considérant que les articles 2 et 3 de l’arrêté du 12 avril 1989 modifié, fixant les taux des indemnités forfaitaires de changement de résidence prévues aux articles 26 et 27 du décret n° 29-271 du 12 avril 1989 précisent que le montant de l’indemnité forfaitaire de changement de résidence est déterminé à l’aide d’une formule : I = 953,57 + (0,28 × DP), si le produit DP est supérieur à 4 000 et inférieur ou égal à 60 000, dans laquelle I est le montant de l’indemnité forfaitaire en euros, D est la distance orthodromique en kilomètres entre l’ancienne et la nouvelle résidence, et P est le poids du mobilier à transporter fixé forfaitairement en tonnes ;

Considérant que l’article 3 du même arrêté fixe la distance orthodromique entre Paris et Mayotte (Dzaoudzi) à 8 027 kilomètres, entre Paris et la Réunion (Saint-Denis) à 9 345 kilomètres, entre Mayotte (Dzaoudzi) et la Réunion (Saint-Denis) à 1 406 kilomètres ;

Considérant que dans l’état liquidatif joint au mandat, il est tenu compte, pour le calcul de l’indemnité de changement de résidence entre la métropole et Mayotte, de la distance de 10 751 km, correspondant au cumul des distances entre la métropole et la Réunion (9 345 km) et entre la Réunion et Mayotte (1 406 km) ;

Considérant que le comptable fait valoir que le mode de calcul retenu correspondait à l'application des instructions en sa possession ; qu’il produit notamment à l’appui de sa réponse une note du secrétaire général des ministères économiques et financiers indiquant que « la pratique établie, bien que non prévue par les textes, tient compte du parcours réellement effectué en raison d’une obligation de transit, entre la métropole et Mayotte, par la Réunion » ;

Considérant toutefois que la liquidation de la dépense n’est pas conforme aux dispositions réglementaires auxquelles l’état liquidatif fait référence ; que les notes, instructions ou recommandations internes des administrations ne sauraient permettre de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ; que dès lors, la Cour constate un manquement de M. X dans ses obligations de contrôle de la validité de la créance, telles qu’elles sont définies par les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 susvisé ;

Considérant qu'en liquidant cette indemnité de frais de changement de résidence sur le cumul des distances parcourues entre la métropole et Mayotte avec un transit par la Réunion, M. X a effectué un trop-versé mettant en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur de 2 745,80 €, au titre de l’exercice 2007 ;

Considérant que ce trop-versé constitue un préjudice financier pour l’État ; qu’il y a donc lieu de constituer en débet M. X, au titre de l’exercice 2007, de la somme de 2 745,80 € ;

Considérant qu'en l'espèce, le montant trop-versé relevait d’une catégorie de dépenses contrôlées de manière exhaustive dans le cadre du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense mis en œuvre par le comptable en 2007 ; qu’une éventuelle remise gracieuse des sommes mises à la charge du comptable sera dès lors plafonnée, conformément aux dispositions du IX de l’article 60 modifié de la loi du 23 février 1963, à trois pour mille du montant du cautionnement du poste comptable ;

Considérant qu’en application du VIII de l’article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, soit en l’occurrence à compter du 10 novembre 2012, date à laquelle M. X a accusé réception du réquisitoire du Procureur général ;

**Deuxième à quatrième charges**

Considérant que les deuxième, troisième et quatrième présomptions de charge soulevées par le Procureur général sont fondées sur trois mandats de dépenses pour lesquels les manquements invoqués sont identiques ou comparables ;

Considérant que le mandat n° 916 du 3 décembre 2007, d’un montant de 4 761,99 €, a été payé à la société Maestria, dans le cadre d’un marché de fourniture de produits de marquage routier ; que le Procureur général a relevé dans son réquisitoire susvisé une présomption de charge à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2007, fondée d’une part sur l’absence d’acte de délégation de signature au signataire du bon de commande et d’autre part sur le défaut de justification du service fait dans les conditions prévues par la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l’État, telle qu’elle résultait, au moment du paiement, de l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 susvisée ;

Considérant que le mandat n° 886 du 26 novembre 2007, d’un montant de 11 870,43 €, a été payé à la société Eurovia-Atlantique dans le cadre d’un marché de fournitures et livraisons d’émulsion de bitumes ; que le Procureur général a relevé, dans son réquisitoire susvisé, une présomption de charge à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2007, fondée sur les différences entre les quantités portées au bon de commande et celles facturées, ainsi que sur l’absence de justification du service fait ;

Considérant que le mandat n° 3918 du 5 décembre 2007, d’un montant de 47 060,21 €, a été payé à la société SCC sur le fondement d’un marché subséquent à l’accord-cadre passé par le ministère de la Justice pour la fourniture de postes de travail bureautiques et d’éléments associés ; que le Procureur général a relevé, dans son réquisitoire susvisé, une présomption de charge à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2007, fondée sur le fait que l’un des bons de commande n’avait pas été signé et portait en partie sur des fournitures étrangères au marché ;

*Sur la régularité des bons de commande, concernant les mandats n°s 916, 886 et 3918* :

Considérant que M. X fait valoir en réponse que les bons de commande, lorsqu’ils ne comportent aucune implication financière, ne sont pas des pièces justificatives obligatoires de la dépense au sens de la nomenclature des pièces justificatives ; qu’ils ne constituent que des documents de contrôle interne et des pièces justificatives sur lesquels le comptable ne doit pas exercer de contrôle de légalité ; que, dans son intervention lors de l’audience publique, M. X ajoute, s’agissant du mandat n° 3918, que l’ensemble des autres pièces du marché ont été signées et que les commandes passées hors marché l’ont été dans des conditions identiques à celles du marché ;

Considérant que l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 susvisée en vigueur à l’époque des faits, relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État, prévoit, s’agissant des pièces à fournir au comptable dans le cadre des marchés passés après formalités préalables, qu’un bon de commande doit être fourni *« le cas échéant »*;que cette disposition trouvait à s’appliquer aux trois mandats litigieux dès lors qu’ils avaient pour objet l’exécution de marchés à bons de commande ;

Considérant que chaque bon de commande précise celles des prestations décrites dans le marché dont l’exécution est demandée et en détermine la quantité ; qu’il constitue dès lors un élément nécessaire au contrôle de la liquidation ; qu’en outre, il constitue, au même titre que le marché initial, une décision de l’ordonnateur ou d’une personne dûment habilitée par celui-ci ;

Considérant toutefois que, pour ce qui concerne le mandat n° 916 mentionné   
ci-avant, le comptable a produit en réponse à la Cour une liste d’habilitations à signer des commandes, émise par l’ordonnateur secondaire, dont il résulte que le signataire du bon de commande produit à l’appui du paiement était habilité à signer les engagements juridiques matérialisés par des bons de commande dans la limite de 4 000 euros hors taxes ; qu’il n’y a, dès lors, pas lieu de constater un manquement de M. X concernant l’absence de production d’un bon de commande valablement signé pour valoir pièce justificative de ce mandat ;

Considérant, en ce qui concerne les mandats nos 886 et 3918, qu’aucun bon de commande valablement signé n’est joint à l’appui des paiements ;

Considérant que la responsabilité des comptables publics s’apprécie à la date du paiement ; que la production à la Cour, *a posteriori,* des bons de commande et de bons de livraison pour justifier la prise en charge des mandats ne prouve pas que le comptable était en mesure, au moment du paiement, de vérifier la validité des créances et de satisfaire les obligations de contrôle qui lui incombent ;

Considérant que, s’agissant du mandat n° 886, les différences entre les quantités portées au bon de commande et celles facturées auraient dû conduire le comptable à suspendre le paiement de ces dépenses ; qu’il en va de même s’agissant du mandat n° 3918 dès lors que le bon de commande produit portait en partie sur des fournitures non prévues au marché ; que par ces motifs, ces dépenses sont irrégulièrement payées ;

*Sur la certification du service fait, concernant les mandats n°s 916 et 886 :*

Considérant que le comptable fait valoir que le contrôle de la validité de la créance s’effectue au regard des éléments de droit et de fait dont il dispose ; qu’il indique que les factures, les bons de commande ainsi que les bons de livraison relatifs aux mandats nos 916 et 886 précités constituent des éléments matériels lui ayant permis d’exercer ses contrôles et de constater la validité des créances ;

Considérant qu’il résulte des articles 12B et 13 du décret du 29 décembre 1962 que le contrôle de la validité de la créance doit notamment porter sur la justification du service fait ; qu’en application du paragraphe 4.14 de l’annexe de la circulaire du budget du 30 septembre 2003 relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État et de l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 susvisées, la certification du service fait est matérialisée par la *« mention du service fait avec signature de l’ordonnateur ou de son représentant habilité à cet effet, sauf si celle-ci est portée sur l’ordonnance ou le mandat de paiement »* ou par un *« certificat de service fait établi par l’ordonnateur ou son représentant habilité à cet effet »* ; que le contrôle de la certification du service fait au moment du paiement doit être effectué en tenant compte de ces prescriptions ; que celles-ci n’ont pas été respectées s’agissant des mandats nos 916 et 886 ; que M. X a de ce fait commis un manquement dans ses obligations ;

*Sur la nature des manquements relevés :*

Considérant que, en application de l’article 60-IV de la loi du 23 février 1963 modifiée, lorsque le manquement du comptable à ses obligations n’a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l’obliger à s’acquitter d’une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l’espèce ; que le montant maximal de cette somme a été fixé, par décret du 10 décembre 2012 susvisé, à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Considérant qu’il n’est pas établi que les manquements affectant les justifications jointes à l’appui des mandats nos  916, 886 et 3918 aient causé un préjudice financier à l’État ;

Considérant qu’il sera fait une juste appréciation des circonstances de l’espèce en mettant à la charge du comptable une somme non rémissible de 200 euros pour chacun des deux mandats nos 916 et 886 et de 400 euros pour le mandat n°3918 ;

**Cinquième et sixième charges :**

Considérant que les cinquième et sixième présomptions de charge relevées par le Procureur général sont fondées sur deux mandats de dépenses présentant des manquements identiques ;

Considérant que le mandat n° 632 du 23 juillet 2009, d’un montant de 64 416,48 €, a été payé à la société SCREG Ouest au titre d’un marché de fournitures et livraison de bitumes ; que le Procureur général a relevé dans son réquisitoire susvisé une présomption de charge à l’égard de M. X au titre de l’exercice 2009, fondée sur trois motifs : l’absence de signature du mandat, le défaut de certification du service fait par l’ordonnateur et des différences entre la facture et le bon de commande produits en pièces justificatives concernant les références, les quantités et les prix des produits achetés ;

Considérant que le mandat n° 633 du 23 juillet 2009, d’un montant de 6 122,14 €, a été payé à la société Eurovia-Atlantique dans le cadre d’un marché de fournitures et de livraison d’émulsions de bitume ; que, le Procureur général a relevé, dans son réquisitoire susvisé, une présomption de charge fondée sur le défaut de signature du mandat par l’ordonnateur, qui pouvait fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X au titre de l’exercice 2009 ;

*Sur l’absence de signature des mandats concernant les deux mandats nos 632 et 633 :*

Considérant que le comptable fait valoir en réponse que, si les mandats ne sont pas signés, les autres pièces du dossier, notamment les bons de commandes et les certificats de règlement valant ordre de payer, sont dûment signées par une personne habilitée ;

Considérant qu’il résulte de l’article 12B du décret du 29 décembre 1962 que le comptable est tenu d’exercer le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué ; que, selon l’annexe de la circulaire du budget du 30 septembre 2003 relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État et l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 susvisée, le comptable *« doit au stade du paiement s’assurer de la qualité d’ordonnateur ou de délégataire de l’ordonnateur, du signataire de l’ordonnance ou du mandat de paiement »* ;

Considérant qu’aux cas d’espèce, le défaut de signature des mandats rendait impossible le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ; que ces dépenses ont été irrégulièrement payées ;

*Sur les autres présomptions d’irrégularités, concernant le mandat n° 632 :*

Considérant que le comptable a produit un bon de commande rectifié ; qu’il fait observer que le bon de commande a été modifié et signé pour tenir compte des besoins évolutifs du chantier, que la référence mentionnée sur la facture est la nouvelle référence commerciale du produit et correspond au même objet que la commande passée par le pouvoir adjudicateur, que la facture a été certifiée bonne à payer, que la validité de la créance doit s’apprécier au regard de l’ensemble des éléments de droit et de fait dont le comptable dispose ;

Considérant toutefois que la responsabilité des comptables s’apprécie à la date du paiement ; que les pièces justificatives produites à l’appui du paiement présentaient des incohérences sur les quantités et les références des produits commandés ; que devant l’incertitude et la contradiction des pièces jointes au mandat, le comptable devait en suspendre la prise en charge ;

Considérant par ailleurs qu’il résulte des articles 12B et 13 du décret du 29 décembre 1962 que le contrôle de la validité de la créance doit notamment porter sur la justification du service fait ; qu’en application du paragraphe 4.14 de l’annexe de la circulaire du budget du 30 septembre 2003 relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État et de l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 susvisées, la certification du service fait est matérialisée par la *« mention du service fait avec signature de l’ordonnateur ou de son représentant habilité à cet effet, sauf si celle-ci est portée sur l’ordonnance ou le mandat de paiement »* ou par un *« certificat de service fait établi par l’ordonnateur ou son représentant habilité à cet effet »* ;

Considérant que le contrôle de la certification du service fait au moment du paiement doit respecter ces dispositions ; qu’elles n’ont pas été appliquées s’agissant du mandat n° 632 ; que M. X a de ce fait commis un manquement dans ses obligations ;

*Sur la nature des manquements relevés :*

Considérant que les manquements affectant les justifications jointes à l’appui des mandats nos 632 et 633 du 23 juillet 2009 n’ont pas causé de préjudice financier à l’État ;

Considérant qu’il sera fait une juste appréciation des circonstances de l’espèce en mettant à la charge du comptable une somme de 400 euros pour le mandat n° 632 et de 300 euros pour le mandat n° 633 ;

**Par ces motifs,**

**ORDONNE :**

* Première charge : M. X est constitué débiteur envers l'État de la somme de deux mille sept cent quarante-cinq euros et quatre-vingts centimes (2 745,80 €) au titre de l’année 2007, augmentée des intérêts de droit à compter du   
  10 novembre 2012 ;

En application du IX de l’article 60 modifié de la loi du 23 février 1963, la somme laissée à la charge du comptable pour le présent débet sera au moins égale à trois millièmes du montant du cautionnement prévu pour son poste comptable ;

* Deuxième charge : M. X devra s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cents euros (200 €) au titre de l’année 2007 ;
* Troisième charge : M. X devra s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cents euros (200 €) au titre de l’année 2007 ;
* Quatrième charge ; M. X devra s’acquitter d’une somme non rémissible de quatre cents euros (400 €) au titre de l’année 2007 ;
* Cinquième charge ; M. X devra s’acquitter d’une somme non rémissible de quatre cents euros (400 €) au titre de l’année 2009 ;
* Sixième charge ; M. X devra s’acquitter d’une somme non rémissible de trois cents euros (300 €) au titre de l’année 2009 ;

--------------

Fait et jugé en la Cour des comptes, première chambre, première section, le vingt-trois octobre deux mil treize. Présents : Mme Fradin, président de section, MM. de Mourgues, Lair, Ory-Lavollée, Feller et Chouvet, conseillers maîtres.

Signé : Fradin, président de section, et Ferez, greffier.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d’y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu’ils en seront légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le secrétaire général**

**et par délégation, la greffière principale,**

**Chef du greffe de la Cour des comptes**

**Florence BIOT**